理想还是幻影:超越最优政府规模迷思

王丽萍[1]　侯婉薇[2]

(1. 北京大学 政府管理学院, 北京 100871; 2. 清华大学 经济管理学院, 北京 100084)

摘　要: 政府规模是一个重要的宏观经济变量,也是一个引人关注的跨学科研究领域。其中,地方政府因处在公共服务供给的最前沿而使其规模问题备受关注。最近几十年来,许多地区由人口减少导致的财政困难引发了各种改革计划,规模经济以及人们的直觉常常被作为改革的基础逻辑,追求最优政府规模则成为改革的潜在目标。政府规模所处的政策供给市场具有复杂的变量关系结构,人口规模只是政策供给端的潜在影响因素之一,而有关最优政府规模的讨论往往只是相对于经济增长展开的。政府规模是一个关系概念并具有动态性特征,其测度也表明了这一特征。随着危机管理、风险管理日益成为国家治理的常态,政府规模似乎也获得了越来越重要的杠杆功能。最优政府规模虽在现实中难以实现,但代表着一种平衡的理念,很大程度上可抑制有关政府规模的极化思考并有助于约束政府行为,同时也提示了不同政府规模应对现实问题的不同潜力。

关键词: (地方)政府规模;最优政府规模;人口规模;政府改革

中图分类号: D 035.1　**文献标识码:** A　**文章编号:** 1000-5919(2024)02-0034-11

政府规模是一个重要的宏观经济变量,围绕政府规模则早已形成一个跨学科研究领域。就不同政府层级而言,由于地方政府处于公共服务供给的最前沿,最优地方政府规模问题是地方政府经济学研究中讨论最多的问题之一,相关争论也常常成为当代公共政策讨论的焦点。近年来,中国一些人口小县的政府机构改革在时下各种话题层出不穷的背景下仍吸引了人们的关注,某种程度上也激活了近年国内似乎有些沉寂的政府规模相关议题。

一、引　言

伴随中国城市化进程的迅速推进,县域人口流失成为一个日益普遍的现象,从而使人口小县财政供养人员比例失衡这一状况尤为突出。这是中国人口小县政府机构改革的直接原因,同时也提示了应对这一问题的现实路径,即精简政府机构以解决“财政供养能力不足、财政供养人员比例较高”等问题。类似的“瘦身”改革也被认为适用于一些省份(如河南省、河北省)中地域面积较小的县。① 这种改革实际上蕴含着某种主要以规模经济为参照的行为逻辑,从而避免(或减少)因人口流失或地域面积狭小而

收稿日期: 2023-11-10

作者简介: 王丽萍,北京大学政府管理学院教授。

基金项目: 国家社会科学基金重大委托项目“国家治理中的积极政策比较研究”(19@ZH046)。

① 基于全国第七次人口普查数据的初步核算,2010 年至 2020 年,我国近 70% 的县级行政单位(县、县级市)常住人口在下降。《每年省人员经费 3410 万,小县改革的潜力有多大》,https://www.163.com/dy/article/I9HPF0BG05562KAQ.html,2023 年 7 月 14 日访问。

产生的规模不经济问题。

过去几十年中,发达国家对地方政府财政可持续性和运作效率的持续关注推动了各种改革计划。① 尽管存在不同的改革途径,也常常伴随着公共政策领域"合并主义者"(consolidationists)和"多中心主义者"(polycentrists)②之间的辩论,但通过市政合并以创建更大的地方行政区似乎成为常见的改革路径。发达国家的地方政府改革主要表现为自愿(半自愿)或强制的地方合并。基于这一路径的地方政府改革在美国、加拿大、丹麦、德国、希腊、荷兰、以色列、日本等国都引发了大量研究,而近年爱尔兰、澳大利亚等国更进一步的改革则仍处于争论之中。很大程度上,已完成或拟议中的类似改革常常建立在人们的直觉逻辑基础上——更少但更大的地方行政区将会降低成本、改善服务并创造效率。

近年来,伴随全球经济状况的持续低迷,经济与财政问题是很多国家地方政府面对的急迫问题。特别是,由于人口趋向经济中心的集聚,非经济中心城市或其他地方的人口流失问题非常严重,因而地方行政区合并、共享服务计划等结构性改革常被视为应对预算困境和经济脆弱的一种方法。③ 不同于这些通过合并相邻地方行政区以实现规模经济的改革路径,近年中国一些地方特别是人口小县所进行的政府机构改革主要表现为归并和整合功能接近的政府部门,而功能合并可被视为"一种有选择地利用可能存在的规模经济的手段"④。本质上,这些不同形式的地方政府改革都冀望通过调整政府机构以实现直觉所提示的较小的行政成本和较高的效率。其中,降低政府行政成本常常是最直接的现实考虑或直觉反应。

发达国家地方政府改革的经历表明,在不同观点的争论中,规模经济的观点似乎更容易为公共政策制定者所接受,因而不仅在实践中占了上风,相关讨论也持续塑造着这一领域的研究版图。在这些讨论中,政府规模(这里指政府机构规模)问题常常与其所管辖的区域规模联系在一起,其中是否存在规模经济效应则成为这一领域研究中最为经典的争论,相关研究结论则大相径庭。

无论是发达国家常见的主要表现为地方行政区合并的地方政府改革或相邻地方行政区共享某些公共服务,还是中国人口小县政府机构的整合,其中隐含着地方政府规模应与地方行政辖区人口规模相适应以抑制规模不经济效应的直觉逻辑。

规模经济本是企业生产领域的一个现象和概念,指在一定时期内,企业所生产的产品或劳务的绝对量增加时,其平均成本趋于下降。当这一概念被用于政治社会时,其内涵及影响则复杂得多。有关地方行政区地域规模或人口规模是否具有规模经济效应的研究并无共识性结论的事实也证明了这一点。于是,在人口、地域范围等维度上的特定规模可否产生规模经济效应仍是一个不确定的问题。

然而,比这一问题更令人困惑的是,人们为什么关注并执着于规模问题,以及为什么许多国家的地

---

① S. Lago-Penas and J. Martinez-Vazquez, *The Challenge of Local Government Sizes: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013; Dagney Faulk and Michael Hicks, *Local Government Consolidation in the United States*, Amherst, N. Y.: Cambria Press, 2011; Anwar Shah, *Local Governance in Industrial Countries*, Herndon: World Bank Publications, 2006; Bas Denters and Lawrence E. Rose, eds., *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

② Mark Schneider, "Fragmentation and the Growth of Local Government", *Public Choice*, Vol. 48(3), 1986, pp. 255-263; Keith Dowding, Peter John and Stephen Biggs, "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature", *Urban Studies*, Vol. 31(4-5), 1994, pp. 767-797.

③ Kris Maher, "To Cut Costs, Cities Ponder Mergers with Counties", *Wall Street Journal*, 2005, February 22, A2; Suzanne M. Leland and Kurt Thurmaier, eds., *City-County Consolidation: Promises Made, Promises Kept?*, Washington D. C.: Georgetown University Press, 2010, p. 246.

④ Mark Callanan, Ronan Murphy, and Aodh Quinlivan, "The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government", *The Economic and Social Review*, Vol. 45(3), 2014, pp. 371-403.

方政府行政改革常常将并不确定的规模经济效应当作改革的逻辑基础,从而总是处于追求最优政府规模的无尽努力之中?

二、为什么关注政府规模,关注什么?

今天世界各国似乎都处在一个评估政府的时代。“测量政府活动”运动(“measuring government activity” movement)起源于 19 世纪启蒙运动时期的欧洲,20 世纪早期的美国进步运动则使政府被置于全面审视之下。由此,政府规模以及与政府规模相关的诸多问题始终引人关注,后更因 20 世纪七八十年代兴起的“新公共管理”运动而与更为广泛的政府绩效评价联系在一起。

(一)政府规模的测量

作为一个重要的宏观经济变量,政府规模很少得到专门界定。在相关研究中,对政府规模的理解常常与其测量联系在一起,而对政府规模的测量本身在很大程度上即已内含对这一概念的理解或界定。

基于政府机构规模的评价是政府规模的一种重要测量,包括政府机构数量、政府机构工作人员数量或政府机构工作人员数量与就业人口之比等指标。另外,由行政人员数量来加以测度的政府规模有时通过行政人员数量与行政区域内人口数量之比来评价,并被形象地表述为“官民比”①,这种测量也是中国近年人口小县政府机构改革的重要依据或被视为改革的基础逻辑。以政府机构规模或机构工作人员数量来评价的政府规模也被称作政府机构规模或政府官员规模。相对于以政府机构规模或机构工作人员规模测量政府规模,一种更普遍的政府规模测量是依据政府公共支出与 GDP 之比来进行评价,还有学者概括了与此相关的 14 种测量。② 以政府公共支出与 GDP 之比来评价的政府规模也称作政府财政规模。

对政府规模的测量不仅与这些复杂的测量标准有关,还与不同国家对“政府”及“政府部门雇员”的界定相关。在有些国家,国有企业等公共部门也被视为政府的一部分。与此相关,“广义政府部门雇员”是国际劳工组织(ILO)使用的统计标准,这一统计口径包括一国所有的政府部门、社会保障基金以及由公共部门控制并提供主要资助的非市场、非赢利机构的全部雇员。③

不同学科或不同具体问题往往与不同的政府规模测量联系在一起,而基于不同测量的研究则蕴含着不同的公共政策意义。本文虽以主要由地方行政辖区人口流失导致的政府改革引出问题,但下文的讨论是有关政府规模的一般讨论,除特别说明外,不具体区分是以哪一种标准测量的政府规模。政府规模相关研究充斥着不一致甚至矛盾的结论,很大程度上源于政府规模测量的这种差异性或复杂性,也意味着政府规模是一个国家特定历史、传统、社会、制度等因素的产物,或其本身就是一国特定制度与文化

---

① 朱光磊、张东波:《中国政府官员规模问题研究》,《政治学研究》2003 年第 3 期,第 91—99 页;张光:《“官民比”省际差异原因研究》,《公共行政评论》2008 年第 1 期,第 89—111+199 页;唐钧、李丹婷、罗杰:《中国政府规模:比较研究与优化策略》,《国家行政学院学报》2010 年第 1 期,第 23—27 页。

② 这 14 种测量包括(1)现价计算的政府支出;(2)现价计算的政府支出与转移支付;(3)按不变价格计算的政府支出;(4)按不变价格计算的政府支出与转移支付;(5)现价计算的政府消费支出;(6)按不变价格计算的政府消费支出;(7)现价计算的政府支出(国防开支除外);(8)现价计算的政府支出与转移支付(国防开支除外);(9)按不变价格计算的政府支出(国防开支除外);(10)按不变价格计算的政府支出与转移支付(国防开支除外);(11)现价计算的政府消费支出(国防开支除外);(12)按不变价格计算的政府消费支出(国防开支除外);(13)仅指中央政府支出;(14)按不变价格计算的政府资本支出。Alan Peacock and Alex Scott, “The Curious Attraction of Wagner's Law”, *Public Choice*, Vol. 102(1-2), 2000, pp. 1-17.

③ 程文浩、卢大鹏:《中国财政供养的规模及影响变量——基于十年机构改革的经验》,《中国社会科学》2010 年第 2 期,第 84—102+222 页;朱光磊、张东波:《中国政府官员规模问题研究》,《政治学研究》2003 年第 3 期,第 91—99 页。

的组成部分。在这种意义上,对政府规模做历史比较或跨国比较与借鉴都需要特别谨慎。

(二)政府规模是政府的可观测特征

在基于政府机构的政府规模测量中,行政人员数量和政府机构数量似乎最容易被直观地观察到,很大程度上可以称之为政府的外部可见特征,“机构庞大,人员臃肿”因而常被视为官僚制通病。伴随政府公共支出以及 GDP 数据对公众而言日益可及,以及公众对这些数据越来越敏感,用以评价政府规模的公共支出与国内生产总值(GDP)之比似乎也越来越“可见”了。于是,关注政府规模在现实生活中非常普遍,在诸多学科研究中则成为一种非常自然的倾向。由于公共部门的组织复杂性,以及政府公共支出相关问题的专业性,人们更可能关注政府行政成本以及与此直接相关的政府人员规模。

人们对事物的评价往往首先依赖其可观测特征。这种认知特点早已成为人类直觉的一部分,或参与塑造了人们的直觉。于是,依据地方行政区的可观测特征如人口数量、地域面积等评价其政府规模是否合宜,在政策界和学术界都大为流行。其中,人口规模常被当作评价政府规模(特别是通过政府工作人员数量来评价的政府规模)是否适宜的一个参照依据。

依据人口规模来界定或评价社会及政治组织自古希腊以来就已成为一个传统。柏拉图认为,政体应足够小以使公民能够相互认识并尽可能彼此友好,他甚至计算出政体最优公民数量应为 5040 人。亚里士多德认为最优规模应不宜太小以至于城邦无法自给自足,也不宜太大以至于公民不再了解彼此的性格。①

自柏拉图以来,社会思想家们就一直在探讨社会群体规模对群体组织内部关系的影响。特别是,20 世纪五六十年代,社会学领域出现了许多有关工业组织中组织规模与管理层级规模的研究,以及高等教育机构人数规模与组织内部特征关系的研究。② 不同于柏拉图和亚里士多德的政治关切,被视为“官僚负担”的行政成本常常成为学术研究的重点,在实践中则成为不同层级政府行政改革的关键切入点。

三、政府改革为什么常常从缩减政府规模入手?

在不同学科视野中,政府规模有着相同或不同的意义。其相同的意义似乎可以概括为,特定水平的政府规模意味着特定政府职能范围,以及相应的行政强度和财政负担,其不同意义则各有侧重。如经济学倾向于认为政府规模与经济自由、经济效率相关,即不同政府规模意味着对经济自由、经济效率的不同程度的影响;政治学领域的相关研究尤为关切政府职能、民主等问题;公共管理则侧重于行政效率;等等。不同学科虽有相同或不同的关切,寻找最优政府规模却是其共同目标,而缩减政府规模则成为常见的研究命题以及实践层面行政改革的常见措施。

(一)话语机会结构中的政府规模

很长时间以来,有关官僚制的刻板印象主导着不同学科乃至公众对政府及其角色的理解,也在很大程度上持续塑造着与政府(政府规模)相关的话语机会结构(discursive opportunity structure)③。在这种话语机会结构中,对于政府或官僚机构的消极认识极为流行,并成为政治文化中“合理的”“现实的”和

---

① Robert A. Dahl and Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1973, p. 5.

② Seymour Melman, “The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries of the United States 1899-1947”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 3(1), 1951, pp. 62-112; Frederic W. Terrien and Donald L. Mills, “The Effect of Changing Size Upon the Internal Structure of Organizations”, *American Sociological Review*, Vol. 20(1), 1955, pp. 11-13; Amos H. Hawley, Walter Boland and Margaret Boland, “Population Size and Administration in Institutions of Higher Education”, *American Sociological Review*, Vol. 30(2), 1965, pp. 252-255.

③ Ruud Koopmans and Paul Statham, “Ethnic and Civic Conceptions of Nationhood and the Differential Success of the Extreme Right in Germany and Italy”, in Marco Giugni, Doug McAdam and Charles Tilly, eds., *How Social Movements Matter*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999, pp. 225-251.

“合法的”观念,行政成本则被视为官僚负担,从而使工业化以来不断加速的政府规模扩大始终伴随着抑制政府规模的各种努力,也在很大程度上主导了此后有关政府规模的思考。对于政府而言,缩减政府规模似乎也一直是最具共识并获得社会认可与支持的改革方向,以及最可能取得成功的行政改革选项。不同国家相关改革路径的相似或趋同,很大程度上即反映了有关政府(政府规模)话语机会结构的影响,而相关实践似乎也进一步强化了已有流行观念。

(二)政府规模是一个可支配变量

在政府规模相关讨论中,自然、经济、政治及社会等维度的变量常被提及,其中有些被认为是政府规模的重要影响因素。在复杂的变量世界中,无论是人口/人口密度、地域面积、地形,劳动力资源、资本、技术等,还是民众参与和民主,行政效率、政府效率、公共服务供给等,以及历史与文化传统等变量,都是不可任意支配的变量(non-discretionary variables)。相对于这些变量,政府规模则具有某种人为可选择性——可以任意支配(缩减或扩大)。因此,政府规模常常被当作人们理解和应对现实问题的透镜或工具,在现实层面则成为不同层级政府行政改革的一个常见路径,即通过对政府规模的主动调整以控制行政成本或实现更为多元的目标。尽管如此,政府规模日益扩大早已成为现代国家的一个特征事实。

四、政策供给市场中的政府规模:供给端与需求端

对于政府规模的理解,实际上涉及至少两方面的问题:其一是政府规模为什么会变得越来越大;其二则是,政府规模在不同时期为什么会起伏不定。其中,前一个问题涉及政府规模的长期变化趋势,后一个问题则与政府规模在特定时段的短期调整和变化相关。

工业化以来西方国家政府规模不断扩大的现实最早引发了对于政府规模问题的学术关注和研究。19 世纪 80 年代,德国经济学家阿道夫·瓦格纳(Adolph Wagner)基于对英、美、法、德、日诸国工业化状况的研究提出了公共财政史上第一个公共支出模型“公共支出增长法则”,认为经济发展水平与政府规模及范围之间存在长期关系,即伴随现代工业社会的发展,政府财政支出也将逐渐增加,政府部门的增长速度往往快于经济的增长速度。这一模型被认为是对政府规模不断扩大现象的最早解释,后被称作“瓦格纳法则”(Wagner's law)。① 瓦格纳公共支出模型对于政府规模为什么变得越来越大提供了具有说服力的解释,但特定时段上政府规模的起伏变化则需要不同的解释框架。

1961 年,阿兰·皮科克(Alan T. Peacock)与杰克·怀斯曼(Jack Wiseman)基于对英国 1890—1955 年财政支出的考察,提出了“置换效应”(displacement effect)理论。依据这一模型,公共支出增长的机制或动力主要表现为,在正常时期,随着经济的发展,收入水平上升,以不变税率征收的税收会上升,政府支出的上升因而会与国民生产总值的上升呈线性关系;在战争或社会动荡时期,公共支出上升的压力急剧增加,政府会提高税率,而公众也更易于接受提高了的税率,进而导致公共支出的增加。这种较低的纳税阻力在战争结束或社会动荡平息之后仍得以延续,以支持民用支出而非军事开支,民用支出因此置换(替代)了战争支出,从而使政府支出持续增加。② “棘轮假说”(ratchet hypothesis)是对上述效应的另一种概括,即政府通过增加支出来应对战争和萧条等危机,在危机过后,支出虽会有所下降,但仍高于危机前的水平。因此,政府规模增长是为应对危机而增加政府支出的一系列棘轮式上升的一个结果。③

① Anisul M. Islam, “Wagner's Law Revisited: Cointegration and Exogeneity Tests for the USA”, *Applied Economics Letters*, Vol. 8(8), 2001, pp. 509-515.

② Alan T. Peacock and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press, 1961.

③ 有研究认为,棘轮假说似乎与政府增长(或政府规模)的理性选择模型不一致,除非过去的危机使人们相信,持续增加的政府支出有助于避免未来的危机。Randall G. Holcombe, “Government Growth in the Twenty-First Century”, *Public Choice*, Vol. 124(1-2), 2005, pp. 95-114.

经济学研究中有关政府及政府规模增长的不同理论模型实际上已将政府规模置于特定变量关系中,而特定水平的政府规模也只有在多维度的变量关系中才可能得到充分理解和评价。由多维度变量构成的这一关系结构也可理解为公共政策的供给市场。

在政策供给市场上,各种变量关系中的政府规模实际上构成并展示了公共政策在供给与需求关系结构中的位置。如果将政府规模视作政策市场的一种政策产出(产品),其不同维度的影响因素则构成了政策(特定的政府规模)的上游供给端,而需求端则涵盖了社会对政策的复杂需求,为特定政策(政府规模)的制定(生产)提供了市场信号,也提示了特定政策(政府规模)的预期目标及可能产生的现实影响。同时,政策结果还在不同程度上改变政府规模(政策)的前置条件。譬如,经济增长效果会影响社会经济变量,福利水平则可能对人口流动状况产生影响,如与经济状况相关的就业机会对人口流动的影响,以及如地方公共产品供给的蒂布特模型(Tiebout model)所提示的不同的公共服务供给导致地方居民“以足投票”(voting with feet)①。

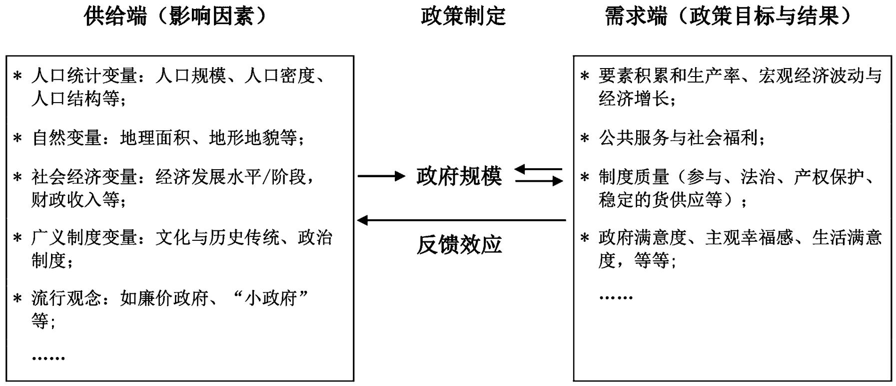

图 1　政策供给市场中的政府规模

在与政府规模相关的变量关系中,供给端诸变量可以理解为特定政府规模的前置条件(变量)或约束条件,意味着特定水平的政府规模是否合理和可接受。譬如,廉价政府、“小政府”等流行观念塑造了有关政府规模的话语机会窗口,从而削弱与这些观念不吻合的政府规模的正当性,而特定的财政收入水平则似乎是政府规模的硬约束,等等。在这些变量关系中,政府规模被视为因变量。

在供给端,人口规模作为输入变量而对政府规模产生影响因符合人们的直觉似乎也得到了较为集中的关注和研究,但诸多相关研究则发现,人口规模对政府规模的影响远不及人口密度、人口结构等相关变量,更重要的是基于人口规模的行政改革常常设定了清晰的目标(减少行政成本),而忽略了政府的核心职能以及改革的诸多政治障碍。随着公共服务供给成为政府(尤其是地方政府)日益重要的职能,人口密度在空间接近度的意义上对公共服务供给具有显著影响,而人口结构则在很大程度上决定了地方公共服务优先方向。②

需求端诸变量主要与政府职能和政府绩效、政策绩效相关,其中政府规模成为被期待导向和实现诸多方面目标的自变量。这些目标有些与政府职能相关(如促进经济增长、改进公共服务等),有些则涉

① Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64(5), 1956, pp. 416-424.

② Mark Callanan, Ronan Murphy, and Aodh Quinlivan, “The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government”, *The Economic and Social Review*, Vol. 45(3), 2014, pp. 371-403; Carolyn Tran, Michael Kortt and Brian Dollery, “Population Size or Population Density? An Empirical Examination of Scale Economies in South Australian Local Government, 2015/16”, *Local Government Studies*, Vol. 45(5), 2019, pp. 632-653.

及制度与体系价值或质量,以及对政府绩效、政策绩效的整体评价等。政府规模的理性选择模型就主要关注于政府(官僚制)的需求端(demand side)。在安东尼·唐斯(Anthony Downs)的中间选民分析框架中,由于普通选民缺乏必要信息,往往会选择无效率的低水平政府支出,使真实的预算总是小于“恰当的”(correct)预算的趋势日益明显,从而可能成为民主政府的危机。①

无论从供给端还是需求端来看,政府规模与各种复杂变量的关系在很大程度上提示了经验层面不同水平的政府规模应对现代社会诸多问题的现实潜力。于是,学术界与政策界都冀望通过探索最优政府规模,以实现不同维度的目标。当政府规模被视为自变量时,需求端的诸多问题都可视为需要应对的问题(实现的目标),而不同目标之间的优先顺序在不同时期或有不同,甚至不同目标之间可能存在冲突,最优政府规模的“最优”因而只具有相对意义,即相对于解决某些问题的“最优”政府规模,对于其他目标则可能过大或过小,等等。或者说,最优政府规模仅存在于被高度简化的理论模型中。

无论是早期认为政府规模与经济增长之间存在某种线性关系的研究,还是后来较为流行并吸引研究者一再校验并用于测算特定国家“最优”政府规模的“巴罗法则”(Barro Rule)、“Armey 曲线”(Armey-curve)以及门槛回归模型等,很大程度上都提示了理论意义上“最优”政府规模对于不同国家的政策意义。

有关政府规模与经济增长之间关系的经济学研究已经提出一系列关于“最优”或增长最大化的政府规模的估计,其范围在国内生产总值(GDP)的 15%到 30%之间,而现实中的政府规模普遍大于“最优”政府规模,被认为处在 Armey 曲线的右端。现代经济增长理论认为,政府政策的长期影响主要体现于经济活动水平,而不是增长率。同时,现有研究所依据的数据主要是政府规模已经过大的那些国家,因而确定理想的政府规模本身就很不容易。②

五、不断变化的政府职能与政府规模

在早期政治经济学家的研究中,公共支出是与政府职能联系在一起得到讨论的。威廉·配第(William Petty)的《赋税论》即从六个方面的国家职能(军事、行政、宗教、教育、救济、公共工程与公共福利)讨论国家经费问题。③ 其后,亚当·斯密的廉价政府论则被视为公共财政理论研究的起源。“必要职能”(necessary functions)与“任选职能”(optional functions)是约翰·穆勒(John Stuart Mill)在讨论政府职能问题时所作的一种类型分析。其中,必要职能是“所有政府一向在行使而未遭到任何反对的那些职能”;任选职能指那些“是否应由政府行使尚有疑问的职能”。“任选”并不意味着无关紧要,而是指政府行使或不行使这些职能纯粹出于任意选择,“人们对于政府是否应行使这些职能可以有不同意见”。④

穆勒提出的政府职能类型划分可导向一个非常重要的命题,即不同国家、不同历史时期、不同政治与社会制度中既存在普遍(共同)的政府职能,也存在特殊的职能。穆勒未能充分预见的是,其后政府职能经历了重要的变化:不同国家的诸多可选职能已经转变为必要职能,一些崭新的政府职能也在不断出现。政府职能的这些变化事实上导致各国政府公共支出的不断上升。瓦格纳法则即揭示了这一变化趋势。实际上,不断扩张的政府职能还往往意味着政府任务的复杂性和随之而来的较高水平的行政强

① Anthony Downs, “Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy”, *World Politics*, Vol. 12(4), 1960, pp. 541-563.

② James A. Kahn, “Can We Determine the Optimal Size of Government?”, *Policy File*, 2011, The Cato Institute.

③ 配第在书中所讨论的国家职能基本上等同于一般的政府职能。配第:《赋税论:献给英明人士货币略论》,陈冬野等译,北京:商务印书馆 1978 年版,第 10 页。

④ 穆勒:《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》(下),胡企林、朱泱译,北京:商务印书馆 1991 年版,第 366—372 页。

度(administrative intensity),而日益复杂的政府任务也需要较高水平行政强度的支持。在这种意义上,行政强度还是政府职能范畴的另一种表现。

在今天民意至上的社会氛围中,民意已经成为国家治理的一种重要输入。因此,政府职能(即使是穆勒所说的必要职能)不仅因国家或时间不同而变化,很大程度上还是由民意界定的。各国政府疲于弥补必要职能与由民众不断升高的预期所界定的全新职能之间的差距,从而使政府公共支出难以摆脱不断上升的趋势。

一国内部不同层级政府有着不同的关键职能,地方政府则是负责提供公共服务的关键层级。相对于日益增加的公共服务供给职责,地方政府的税基偏窄是各国普遍面临的问题。面对不断趋紧的财政约束和不断上升的公共服务需求,"少花钱多办事"(do more with less)似乎也成为不同国家的地方政府应对当前和未来挑战的唯一选择,一些国家通过地方行政管辖区合并以应对地方政府的生存压力,有些国家甚至出现了地方政府破产的现象。

政府职能变迁的历史表明,政府规模的增长不仅表现为以公共支出测量和评价的政府规模的增长,非支出型政府规模增长(non-expenditure growth)也因社会公共事务变得越来越复杂而渐成常态。其中,政府规制职能(regulation)的增强更成为现代政府职能最为显著的变化,并被视为一种税收类型(a type of taxation)。① 依据政府支出加以度量的政府规模因便于量化而成为政府规模相关研究的焦点,非支出型政府增长所导致的政府规模的扩大则常常被忽略了。事实上,非支出维度上的政府规模增长可能在很大程度上成为政府支出增长的潜在原因,但其变化本身造成的政府规模的变化可能更加难以预测(和控制),使寻求"最优"政府规模的努力变得困难重重。

"最优政府规模"是经济学领域有关政府规模研究中经常使用的一个概念,其中的"最优"往往意味着相对于经济学家普遍关注的经济增长目标的"最优"。在特定的约束条件下,由于政府职能的多维度特征,不同维度的政府职能意味着政府可支配资源的不同分配方向,"最优"政府规模似乎应是不同维度上最优政府规模的一种平衡。

六、人口流失与地方政府治理困境

尽管有关人口规模与政府规模间关系的学术研究远未获得共识性结论,但许多国家(无论是发达国家还是发展中国家)地方行政区域人口减少(depopulation)的突出问题仍引发了不同地方主要旨在减少行政成本的改革。地方行政辖区(主要是农村地区、小市镇、非中心城市等)人口流失或减少是现代化过程中各国普遍面临的问题。② 过去十几年来,迅速增加的地方政府债务成为全球经济危机的主要问题之一,人口不断减少的地方行政辖区更因无力偿还借贷和公共服务不可持续而经常面临政府破产的风险。

对此,经济合作与发展组织(OECD)在 2019 年建议开展相关研究,确定人口变化、人口老龄化和移民等因素的影响,以便制定和实施防止小城市消失的政策。③ 针对欧洲国家地方政府时常面临的信贷违约问题,有学者对西班牙中小地方行政辖区的研究表明,在不同规模的地方行政辖区,特定的人口统计因素和社会经济因素都可对信贷违约可能性产生影响,而在较小的地方行政辖区却是社会经济因素

---

① Richard A. Posner, "Taxation by Regulation", *The Bell Journal of Economics*, Vol. 2(1), 1971, pp. 22-50.

② 根据欧盟统计局(Statistical Office of the European Communities, Eurostat)的数据,80%的欧盟城市人口少于 5,000 人。参见 Juan Lara-Rubio, Andrés Navarro-Galera, Buendía-Carrillo, and María Elena Gómez-Miranda, "Analysing Financial Risks of Local Governments to Design Sustainability Policies for Public Services: An Empirical Study by the Population Size", *Cities*, 2022, Vol. 128, p. 103795。

③ Organisation for Economic Co-operation and Development, "OECD Regional Outlook 2019", 2019, https://doi.org/10.1787/9789264312838-en.

的影响更大。因此,研究得出结论认为,对于人口较少的地方行政辖区而言,促进工商业投资和就业才是解决问题的关键。①

在中国不同层级的政府中,县级政府的处境极为特殊。对于许多县级行政辖区而言,人口持续减少与财政普遍困难是最为突出的问题。2022 年 5 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,提出县城是城镇化建设的重要载体,要以人为核心推进新型城镇化,以县域为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用。② 伴随新型城镇化的推进,公共服务供给责任在持续增加,鉴于日益加强的财政约束,县级政府要在可使用的财政资源与需要履行的公共服务供给职能之间实现平衡,似乎面临更为棘手的难题。这一问题在"财政供养比例较高"的人口小县尤为突出,也成为人口小县政府机构改革的直接诱因。

人口规模与政府规模(行政机构规模或政府工作人员数量)相关,或进一步说,政府规模(行政机构规模或政府工作人员数量)应随人口规模减少而相应调整,很大程度上符合人们的直觉逻辑,也符合政府规模应与其所提供产品的受益范围相匹配的对应原则(correspondence principle),因而成为近年中国人口小县行政改革的基本逻辑。这种逻辑为相关改革提供了初始动力,似乎也有望解决财政供养方面的问题,但是更为关键的问题特别是县级公共服务供给方面的问题则很容易被忽略。

人口特征(而不仅仅是人口规模)对于政府工作的优先事项至关重要。在公共服务供给方面,人口规模以外的其他人口变量(如人口结构)的影响往往更为关键。在地方公共服务供给中,许多公共产品实际上都是针对特定年龄组的具有再分配性质的准公共物品,例如儿童保育、小学教育和老年人照护等,对于其他人群则具有排他性。因此,在地方公共服务供给方面,人口结构比人口规模有着更为直接的影响。其他相关因素如人口密度、辖区地理面积等也在很大程度上影响着人们在空间维度上对于特定公共服务的可及性和便利性。

就中国不同层级的地方政府而言,人口流失作为县域行政辖区重要的外部特征很容易引发人们的关注,并使人们将注意力集中于这一现象本身。相对于地市一级,县域层级面临诸多特殊问题,如公共服务供给整体水平较低、人口结构方面又因老龄人口和儿童较多,使"一老一小"成为县域人口结构的突出特征。因此,需要在县域特定背景中关注政府的公共服务供给职能及政府规模。其中,导致人口小县机构改革的直接原因(即县域人口规模过小)不过是与政府规模相关的较为显见的一个因素。公共服务本身既包括对人的服务(serve the people),也包括对物的服务(serve the properties),其中对物的服务或与物相关的服务(如对公共基础设施的维护、供水、垃圾处理、道路照明等)则并不必然与县域内人口规模有关。

"政府是事情得以完成的地方。"③这一表述虽不是严谨的政府概念界定,却形象地描摹和概括了政府的功能。人口规模对政府规模具有重要的影响,而影响政府规模的因素远不止是人口规模,"使事情得以完成"至关重要。在不同时期地方政府应对治理困境的实践中,精简机构很大程度上已经成为一种政府改革路径依赖。有研究认为,在 20 世纪 90 年代中国的两次精简机构改革中,虽然核心部门的财政供养人数下降了,但只是部分公务员转为事业编,需要由财政支付工资的人员数量实际上并未减

---

① Juan Lara-Rubio, Andrés Navarro-Galera, Buendía-Carrillo, and María Elena Gómez-Miranda, "Analysing Financial Risks of Local Governments to Design Sustainability Policies for Public Services: An Empirical Study by the Population Size", *Cities*, 2022, Vol. 128, p. 103795.

② https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm,2023 年 11 月 5 日访问。

③ Kenneth Newton and Jan W. van Deth, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 100.

少,有些地方甚至出现财政供养人口上升的现象。① 海南建省之初基于“小政府大社会”思路而设计的精简政府框架在实践中也遭遇了诸多困难,很快就出现了超编超支的问题。② 可以说,设计不当或不充分的政府改革方案在实践中极易导致社会资源的浪费,而改革预期目标也会受到影响。中国人口小县的政府机构改革旨在通过整合接近的政府功能以达到精简机构、减少财政支出的目的,若观照县级政府需要承担的职能特别是日益增加的公共服务供给职能,可能还需要将更多维度的思考引入改革设计中。

七、结　语

在有关最优政府规模的讨论中,“小政府”早已成为某种内隐价值标准,政府本身也被视为成本而非行政资源。与此相关,由诸多理论模型及不同曲线所呈现的“最优”政府规模,似乎主导着人们的思考。

依据政府规模的不同测量,以政府公共支出与 GDP 之比测量的政府规模(政府财政规模)的“优化”调整似乎主要与宏观政策相关,其中所涉及的问题及影响机制则较为复杂,也远远超出了一般公众的认知和理解能力;而以政府机构规模或政府机构工作人员与就业人口之比(以及所谓“官民比”)测量的政府规模的调整,则往往主要与机构层面的改革相关,不仅容易为公众所关注,也极易引发社会共鸣并获得支持。

政府尤其是地方政府日益表现出多功能(职能)组织的特征。③ 由于政府职能与政府规模的关系,多功能也意味着政府规模评价的复杂性。笼统地说,与增长相关的职能和与分配相关的职能是两个重要的职能范畴,尽管没有增长,分配也难以为继,而分配也具有生产性等认识已非常普遍,但增长与分配之间仍是政府规模相关讨论的争议空间,很大程度上也可能是现实层面政府规模的变化区间。在这种意义上,政府规模的变化有时(如在敏感的选举期间)还是分配政治与增长政治拉锯战的一部分。

“最优”一方面意味着特定水平的政府规模相对于政府履行其职能是必要的,另一方面相对于特定的社会经济发展目标(包括价值层面的目标)又是充分的。在这种意义上,“最优”提示了一种“平衡”的思考逻辑,即寻求在政府履行必要职能与促进社会经济发展及诸多价值之间的平衡。

政府规模是一个关系概念。“最优”政府规模的不同测量方式表明,这一概念反映了特定变量的比值关系。在变量世界中理解政府规模,其流变性特征似乎使“最优”政府规模变得缥缈不定、难以捉摸。政府规模既是特定社会历史发展的结果,也与特定的历史发展阶段相关,因而需要在历史与时间维度上加以理解;处于不同经济社会发展水平的国家以及一国内部不同地区有着不同的发展基础和发展优先目标,从而赋予政府规模重要的空间维度;同时,政府规模既受到长期变量的影响,也越来越多受短期因素影响而被作为宏观调控政策的一部分。这些不同维度构成了政府规模的多维理解框架,即最优政府规模意味着这样一种状态——政府规模应与特定社会历史文化传统相容,经济上可负担,又能满足国家及社会的长期与短期发展需要。在急剧变化的世界,危机管理、风险管理日益成为国家治理的常态,公共支出不仅被用作影响增长的政策工具,也常常成为应对各种危机和风险的治理策略,从而使政府规模获得重要的杠杆功能,政府规模本身甚至成为了杠杆。

在正式制度备受质疑的“否定性政治”时代,国家在履行职能、维持合法性方面正经历前所未有的

---

① John P. Burns, “‘Downsizing’ the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s”, *The China Quarterly*, Vol. 175, 2003, pp. 775-802.

② Kjeld Erik Brodsgaard, “Institutional Reform and the Bianzhi System in China”, *The China Quarterly*, Vol. 170, 2002, pp. 361-386.

③ 在美国,由于新学区的大量出现,许多职能单一的地方政府也应运而生。这一变化被认为是美国地方政府结构变化的一个重要表现或趋势,也提示人们在理解政府规模问题时国家政治与社会背景至关重要。

挑战,并时常面临“对于解决小问题则嫌过大,而对于解决大问题则嫌过小”的窘境。有关“最优政府规模是多大”的问题似乎变得无解,而最优政府规模更像是一个幻影。

在实践层面,最优政府规模不是现实,也不是毫无意义的幻影或错觉,很大程度上代表着一种理念,对有关政府规模的可能的极化思维(如“越大越好”,或“越小越好”)具有重要的抑制作用,也有助于政府自我约束,并提示了不同政府规模应对现实问题的不同潜力。在学术研究层面,本文对政府规模及最优政府规模的讨论实际上内含丰富的研究议题,也提出了有关地方政府规模的一个思考框架,希望以此引发更多深入和务实的探讨。

Ideal or Phantom: Beyond the Myth of Optimal Government Size

Wang Liping, Hou Wanwei

(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*; *School of Economics and Management*, *Tsinghua University*, *Beijing* 100084, *China*)

Abstract: Government size is an important macroeconomic variable and a multi-disciplinary field of interest. The issue of local government size has attracted enormous attention because local governments are always at the forefront of public service delivery. Over the past few decades, many local governments have been struggling with financial sustainability due to depopulation, leading to various reform programs under the intuitive logic of scale economies, and pursuing the optimal government size seems the potential reform target. The paper contends that in the complicated spectrum of variable relations in the policy provision market, population size is merely one of the plausible influencing factors on government size, and the “optimality” discussed in the literature is mostly in terms of economic growth. The commonly used measures of government size also suggest that it is a relational and dynamic notion. With crisis and risk management growing into a normalcy of state governance, government size seems to have gained an increasingly important leverage function. Though the optimal government size may be infeasible in the real world, it represents an idea of balance, which can restrain polarized thinking about government size and discipline government behavior. It also suggests that different government sizes may have varied potentialities to address practical problems.

Key words: (local) government size; optimal government size; population size; government reform

(责任编辑　管　琴)